

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

Bogotá D. C., Siete de diciembre de dos mil once

Magistrada Ponente: Doctora **MARÍA MERCEDES LÓPEZ MORA**

Registro de Proyecto: 06 de diciembre de 2011

**Radicado. 110010102000201102780 - 00**

Aprobado según Acta N°. 116 de la fecha

### OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Dirimir el conflicto negativo de jurisdicción por competencia, suscitado entre los Juzgados Tercero Promiscuo Municipal de Ciénaga –Magdalena- y Quinto Administrativo del Circuito de Santa Marta, de ese mismo departamento, con ocasión de la demanda ejecutiva singular de mínima cuantía, promovida a través de apoderado por la empresa LOGRAN TECHNOLOGY contra el Hospital San Cristóbal de Ciénaga.

### ANTECEDENTES PROCESALES

El apoderado de la firma LOGRAN TECHNOLOGY LTDA promovió demanda ejecutiva singular de mínima cuantía contra la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga –Magdalena-, para que con base en los hechos narrados en la demanda se libre mandamiento ejecutivo por la suma de \$14.822.933,00 representados en tres facturas de cambiarias de compraventa, por tratarse de una obligación que es clara expresa y exigible, por cuanto las facturas se encuentran vencidas.

Informó en los hechos de la demanda, que las facturas a deber por la E.S.E. demandada *“corresponden a la mercancía que aparecen discriminadas en cada*



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. Dra. María Mercedes López Mora  
Radicado No. 110010102000201102780 - 00  
Referencia: Conflicto entre jurisdicciones administrativa y ordinaria civil  
Demandado: Hospital San Cristóbal de Ciénaga  
Decisión: Adscribe a la ordinaria

---

*uno de las facturas cambiarias de compraventa, y las cuales aparecen recibidas por el hospital demandado". Adjuntó para el efecto, las tres facturas anunciadas en el libelo de la demanda, por lo tanto el conocimiento de ese proceso le corresponde a los Jueces Administrativos.*

**De la posición de los Despachos judiciales colisionados.** Por auto del 7 de julio de 2011, el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Ciénaga –Magdalena, resolvió rechazar de plano la demanda ejecutiva promovida contra la E.S.E. Hospital San Cristóbal de esa municipalidad, por cuanto se trata de una entidad pública la demandada, a quien ejecutan por un *"contrato de prestación de servicios"*. Trajo a colación como fundamento de su decisión, providencia del Consejo de Estado *"Si bien, como se dijo, la reforma que la Ley 446 introdujo en esta materia no puede tenerse en cuenta para este caso por razón de que su entrada en vigencia fue posterior a la ocurrencia de los hechos de este caso, es oportuno anotar que hoy día, tal como está dispuesto en el ordenamiento vigente y teniendo en cuenta las decisiones del Consejo Superior de la Judicatura, la competencia de la Jurisdicción contencioso administrativa para conocer de los procesos ejecutivos se reduce a los siguientes casos: -Cuando el título ejecutivo tenga como base el recaudo de una sentencia condenatoria proferida por la jurisdicción contencioso administrativa. - El proceso ejecutivo se derive directamente del contrato estatal, de aquellos cuyo conocimiento está asignado a la jurisdicción contenciosos administrativa. -Cuando el título ejecutivo sea una factura de cobro de prestación de servicios"*.

A su turno, el Juzgado Quinto Administrativo de Santa Marta, en providencia del 28 de septiembre de este mismo año, propuso el conflicto negativo de jurisdicción con el despacho judicial remitente y enviar las diligencias al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria, para que lo resuelva, en consideración a que *"...en el presente caso la pretensión no se funda en un título ejecutivo contractual, simple o complejo, caso en el cual su conocimiento correspondería a esta jurisdicción al tenor del art. 75 de la ley 80 de 1993, sino que el demandante aduce un título ejecutivo singular materializado en unos títulos-valores de contenido crediticio (facturas cambiarias de compraventa), documentos necesarios para ejercer los derechos autónomos y literales que en ellos se incorporan, al tenor del art.*



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. Dra. María Mercedes López Mora  
Radicado No. 110010102000201102780 - 00  
Referencia: Conflicto entre jurisdicciones administrativa y ordinaria civil  
Demandado: Hospital San Cristóbal de ciénaga  
Decisión: Adscribe a la ordinaria

---

619 del Código de Comercio. En consecuencia, su cobro forzoso se realiza a través de la acción cambiaria prescrita en el art. 782 del referido estatuto, y ante los jueces civiles ordinarios, en aplicación del art. 16, num. 1º del C.P.C.”, dijo entonces, al no ser la obligación un crédito contractual de naturaleza estatal, no es del conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

**Competencia.** De acuerdo con lo dispuesto en los numerales 6º del artículo 256 de la Constitución Política y 2º del artículo 112 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, a esta Colegiatura le corresponde dirimir el conflicto negativo de jurisdicción por competencia, suscitado entre los Juzgados Tercero Promiscuo Municipal de Ciénaga –Magdalena- y Quinto Administrativo de Santa Marta.

**Asunto en concreto.** El presente caso se relaciona con el conflicto negativo de jurisdicción, suscitado entre las autoridades judiciales arriba anotadas por el conocimiento de la demanda ejecutiva singular de mínima cuantía, incoada por el apoderado de la firma LOGRAN TECHNOLOGY LTDA contra la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga, con el fin de que se libere mandamiento de pago por la suma de \$14.822.933,00 representados en tres facturas de cambiarias de compraventa, por ser una obligación clara, expresa y exigible, por cuanto las facturas se encuentran vencidas.

Informó en los hechos de la demanda, que las facturas a deber por la E.S.E. demandada “*corresponden a la mercancía que aparecen discriminadas en cada uno de las facturas cambiarias de compraventa, y las cuales aparecen recibidas por el hospital demandado*”. Adjuntó para el efecto, las tres facturas anunciadas en el libelo de la demanda.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. Dra. María Mercedes López Mora

Radicado No. 110010102000201102780 - 00

Referencia: Conflicto entre jurisdicciones administrativa y ordinaria civil

Demandado: Hospital San Cristóbal de ciénaga

Decisión: Adscribe a la ordinaria

---

Con base en lo anterior, se hace necesario definir qué se entiende por título ejecutivo, a fin de clarificar si se reúnen o no, los requisitos consagrados en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, que a la letra preceptúa:

*“(...) Artículo. 488 Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias en los procesos contenciosos administrativos o de policía que aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia (...).”*

Con la entrada en vigencia de la ley 446 de 1998, la cual, en su artículo 42 adicionó el Título 14 del Libro 3º del Código Contencioso Administrativo, contemplando en definitiva el numeral 7º del artículo 134 B del Código Contencioso Administrativo, el conocimiento a los Jueces Administrativos en primera instancia de los *“(...) procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por la jurisdicción contencioso administrativa, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales (...).”*

Igual sucede con las ejecuciones contractuales, debidamente asignadas a lo contencioso administrativo por la especialidad de la materia como bien reza en el artículo 75 del Estatuto de la Contratación Estatal.

En conclusión, las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que se quieran hacer efectivas a través de la vía ejecutiva y la ejecuciones contractuales, son de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, correspondiendo a la jurisdicción ordinaria el resto de pretensiones ejecutivas, pues constituye el género respecto de la distribución de competencia, mientras que las excepciones son las dadas por la misma Ley, en este caso el C.C.A y la Ley 80 de 1993.



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. Dra. María Mercedes López Mora  
Radicado No. 110010102000201102780 - 00  
Referencia: Conflicto entre jurisdicciones administrativa y ordinaria civil  
Demandado: Hospital San Cristóbal de ciénaga  
Decisión: Adscribe a la ordinaria

---

No obstante se torna fundamental hablar de la mano de la Ley de contratación estatal, para identificar qué documentos presentados como títulos ejecutivos, en razón de posibles contratos celebrados con la administración pueden ser de una u otra jurisdicción.

A decir del artículo 39 de la Ley 80 de 1993, es de la esencia de los contratos estatales el **que consten por escrito**, aunque no se exija elevarlos a escritura pública con las excepciones dadas en el mismo artículo para aquellos que impliquen mutación del dominio entre otros.

También estimó la norma la no exigencia de formalidades plenas cuando se trata de contratos cuyos valores correspondan a los que enumera el párrafo del artículo 39 en cita, sólo que *"En estos casos, las obras, trabajos, **bienes o servicios** objeto del contrato **deben ser ordenados previamente y por escrito** por el jefe o representante legal de la entidad, o por el funcionario en quien hubiese delegado la ordenación de del gasto"*<sup>1</sup> (se resalta fuera de texto).

Quiere decir entonces, que el título debe estar respaldado por el negocio jurídico subyacente, no otro que el contrato mismo, en tanto lo escriturario del convenio o acuerdo de voluntades es tanto de su esencia como de la forma para tenerse como contrato estatal, diferente a las formalidades exigidas, la cuales revisten el contrato de legalidad como en los pasos previos a la suscripción, esto es, la licitación en muchos casos, pliego de condiciones, adjudicación entre otras, disímil por cierto, como se dijo, formas de formalidades. Pero mientras la Ley permite obviar las formalidades según la cuantía y en casos de urgencia manifiesta, por parte alguna permitió soslayar la forma de ser por escrito.

Si en gracia de discusión se aceptara como excepción celebrar contratos estatales como los de suministro de bienes, la ley es imperativa en exigir que el representante de la entidad haya autorizado previamente y por escrito esa relación contractual que lo vincule con el contratista.

---

<sup>1</sup> Último inciso del artículo 39 de la Ley 80 de 1993



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. Dra. María Mercedes López Mora

Radicado No. 110010102000201102780 - 00

Referencia: Conflicto entre jurisdicciones administrativa y ordinaria civil

Demandado: Hospital San Cristóbal de ciénaga

Decisión: Adscribe a la ordinaria

Ello quiere decir que, en casos de facturas donde se incorpora un derecho autónomo, para que sea entendido como consecuencia de un contrato, siempre deberá estar revestido de la complejidad que implica el aporte del contrato y el título mismo, en su defecto, la aceptación previa del representante de la entidad o quien éste haya delegado para tal efecto, aunque suelen presentarse casos donde la factura expuesta si bien no tiene la autorización previa, la aceptación de la misma por parte de la administración en forma expresa en el mismo documento base de la ejecución bastará para entender el consentimiento y voluntad de vincularse en ese suministro, lo cual incide en la adscripción de competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por lo tanto, cuando la factura no está acompañada del contrato base o negocio jurídico subyacente, la autorización escrita o la aceptación expuesta en el mismo título, mal haría el juez del conflicto en presumir una manifestación de la voluntad del Estado o contrato estatal sin que la misma administración se haya pronunciado expresa o tácitamente.

Sobre este punto, bien vale la pena recalcar que la posición de la Sala en forma reiterada<sup>2</sup>, era reconocer conforme al Código del Comercio y las normas del

---

<sup>2</sup> A manera de ejemplo, ver en los radicados 2010-03415 del 9 de diciembre de 2010, en la cual se expuso: si de tomar dichas facturas como válidas se tratara, ya se dijo que las mismas se presentan en forma particular e individual, pero no sujetas al cumplimiento de un contrato inexistente, razón por la cual su valor y derecho incorporado en ellas, será debatible ante la jurisdicción ordinaria, en razón de la autonomía del derecho que contienen los títulos, lo cuales dice el demandante tener como base de la ejecución, autonomía que le es dada a la independencia para circular libremente conforme a su característica, esto es, representar una obligación previamente adquirida. Rad: 2010-00957 del 28 de abril de 2010, allí se argumentó: "Como se puede apreciar, no se trata de una ejecución de sentencia emitida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo ni la ejecución de un contrato suscrito entre demandante y demandado de carácter estatal, sino del cobro de una obligación de carácter legal, pretensión que funda la exhibición de unos cheques girados por el municipio a favor del demandante (...)Adviértase que los cheques aportados al proceso responden y circulan por sí mismos, en razón de la autonomía del derecho que contienen esos títulos aportados como base de la ejecución, autonomía que les da la independencia para circular libremente conforme a lo que les es característico, esto es representar una obligación previamente adquirida". Rad. 2009-01446 del 9 de julio de 2009, donde se fundamentó entre otras consideraciones: "En el caso que concita la atención de la Sala, como se viene relatando, se puso de presente una factura con cuantía determinada y demandado identificado, además de estar previsto en la ley los intereses que pretende hacer valer, lo cual complementa la constitución de título valor como lo exige el Código de Comercio".



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. Dra. María Mercedes López Mora  
Radicado No. 110010102000201102780 - 00  
Referencia: Conflicto entre jurisdicciones administrativa y ordinaria civil  
Demandado: Hospital San Cristóbal de Ciénaga  
Decisión: Adscribe a la ordinaria

---

Procedimiento Civil sobre la autonomía de los títulos valores, independientemente del origen de los mismos, la competencia de la justicia ordinaria civil, por ende, la posición ahora asumida revierte en parte esa disertación jurídica para entrar en nuevos juicios de valor en punto del origen de los mismos, bajo el condicionamiento de Ley 80 de 1993 sobre la forma del contrato, dando con tres factores posiblemente determinantes de la adscripción del asunto a una u otra jurisdicción.

De allí que no sea afortunado afirmar en forma tajante, que todos los títulos valores, en tanto incorporan un derecho autónomo y responden a la libre circulación otorgada por el Código del Comercio pueden considerarse suficientes por sí mismos y que no importa el negocio jurídico subyacente, pues en tratándose de ejecuciones de contratos estatales debe por lo menos demostrarse los elementos de ese acto complejo según se explicó, de lo contrario, estará el juez del conflicto en presencia de un acto simple, que por serlo, dicho título puede tomarse como consecuencia de la prestación y contentiva de una obligación preciso de ejecutarse autónomamente ante el juez competente. En cuyo caso le correspondería a la justicia ordinaria, de acuerdo con las reglas generales y especiales de competencia avocar el conocimiento, por entenderse como obligación propia y autónoma, sin dependencia de ningún acto jurídico subyacente.

Al respecto, de antaño la Sala ha precisado:

*“En los títulos ejecutivos, que no títulos valores, la obligación no se puede predicar independiente del negocio antecedente o fundamental que los sustenta, siendo así, a las facturas deberá anexarse el acuerdo bilateral existente entre las sociedades comerciales INGENET LTDA y MEGANET LTDA. y el HOSPITAL ISABEL LA CATOLICA DE CACERES, lo anterior deriva en contemplar el título ejecutivo aportado al proceso como complejo.*”

---



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. Dra. María Mercedes López Mora  
Radicado No. 110010102000201102780 - 00  
Referencia: Conflicto entre jurisdicciones administrativa y ordinaria civil  
Demandado: Hospital San Cristóbal de ciénaga  
Decisión: Adscribe a la ordinaria

---

*La doctrina nacional ha señalado que: los títulos complejos o compuestos se constituyen: "Cuando la obligación se deduce del contenido de dos o más documentos dependientes o conexos. En este caso el mérito ejecutivo emerge de la unidad jurídica del título, al ser integrado éste por una pluralidad de documentos ligados íntimamente", exigiéndose además, que consten en "documentos auténticos (título complejo) que emanan del deudor ... y que constituye plena prueba contra él. Es evidente que, con base en tales documentos se produce objetivamente, con la simple lectura de ellos, sin razonamientos colaterales o externos a ese título complejo, una certeza de la obligación dineraria cuyo pago, pues, puede pretenderse ejecutivamente, sin que exista razón válida alguna para someterlo a un proceso contencioso de conocimiento." (JUAN GUILLERMO VELÁSQUEZ G. "Los Procesos Ejecutivos". Señal Editora. Novena Edición 1997. Medellín - Colombia. Pag. 45 y 60).*

*Se concluye entonces que las facturas de venta aportadas no son títulos valores, por no reunir el requisito exigido en el artículo 774 No. 1 del C. de Co., a lo que se suma que para su ejecución debe acudirse a otro documento como el contrato de suministro existente entre las sociedades comerciales INGENET LTDA y MEGANET LTDA, de las cuales el demandante es endosatario en propiedad en las facturas referidas y el HOSPITAL ISABEL LA CATOLICA DE CACERES, en consecuencia estamos frente a títulos valores complejos; factor determinante al establecer la competencia para conocer de la demanda impetrada, atendiendo a la naturaleza del negocio jurídico antecedente o fundamental que origino las facturas.*

*Como se trata de documentos ejecutivos originados en contrato de suministro existente entre el HOSPITAL ISABEL LA CATOLICA DE CACERES y las sociedades comerciales INGENET LTDA y MEGANET LTDA., al tenor de lo dispuesto en el artículo 75 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública "el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa", la competencia es de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>3</sup>.*

---

<sup>3</sup> Providencia del 4 de junio de 2003 en el radicado N°. 110010102000 20031669 01: M.P. Dr. Temístocles Ortega Narváez



CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

M.P. Dra. María Mercedes López Mora  
Radicado No. 110010102000201102780 - 00  
Referencia: Conflicto entre jurisdicciones administrativa y ordinaria civil  
Demandado: Hospital San Cristóbal de Ciénaga  
Decisión: Adscribe a la ordinaria

---

En el caso de autos, se tienen unas facturas de compraventa, que si bien no anexan a las mismas el contrato que por escrito exige la ley (art. 39), ni se tiene la autorización escrita del representante de la E.S.E demandada, lo cierto es que dichos títulos sí cuentan con la aceptación de la entidad expresa en el mismo documento, ello hace manifiesto el consentimiento de la administración y la existencia, como fuente del título, de un acuerdo de voluntades propios de la contratación estatal, razón por la cual se remitirá el expediente para el conocimiento de la Jurisdicción de lo contencioso administrativa para su conocimiento.

Por lo expuesto, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

**RESUELVE**

**PRIMERO.-** Dirimir el conflicto suscitado declarando que la Jurisdicción que debe conocer el presente asunto es la Contencioso Administrativa, representada en este caso por el Juzgado Quinto Administrativo de Santa Marta, Despacho judicial al cual se remitirá este expediente.

**SEGUNDO.-** Envíese las presentes diligencias al citado Juzgado y copia de esta providencia al Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Ciénaga – Magdalena- para su información.

**COMUNIQUESE y CUMPLASE.**

**HENRY VILLARRAGA OLIVEROS**  
Presidente



**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA**

**M.P. Dra. María Mercedes López Mora**  
Radicado No. 110010102000201102780 - 00  
Referencia: Conflicto entre jurisdicciones administrativa y ordinaria civil  
Demandado: Hospital San Cristóbal de ciénaga  
Decisión: Adscribe a la ordinaria

---

**JOSE OVIDIO CLAROS POLANCO**  
Vicepresidente

**JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ**  
Magistrada

**ANGELINO LIZCANO RIVERA**  
Magistrado

**MARÍA MERCEDES LÓPEZ MORA**  
Magistrada

**JORGE ARMANDO OTÁLORA GÓMEZ**  
Magistrado

**PEDRO ALONSO SANABRIA BUITRAGO**  
Magistrado

**YIRA LUCÍA OLARTE ÁVILA**  
Secretaria Judicial